



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 marca 2024 r.

Poz. 1953



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.114.2024

z dnia 27 marca 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LXIII/349/2024 Rady Gminy Grabowiec z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Grabowiec na 2024 rok”, w części obejmującej § 2 pkt 3 zdanie pierwsze Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIII/349/2024 Rady Gminy Grabowiec z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Grabowiec na 2024 rok”, w części obejmującej § 2 pkt 3 zdanie pierwsze Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 marca 2024 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, ze zm.).

Zgodnie z tym przepisem, rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 tej ustawy, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (ust. 1). Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności:

- 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt;
- 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie;
- 3) odławianie bezdomnych zwierząt;
- 4) obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt;
- 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt;
- 6) usypianie ślepych miotów;
- 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich;
- 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (ust. 2).

Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (ust. 3 i 3a). Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt (ust. 4). Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina (ust. 5).

Przytoczone przepisy ustawy określają obligatoryjne (ust. 2 i ust. 5) oraz fakultatywne (ust. 3 i ust. 3a) elementy uchwalanego przez radę gminy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

W aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że uchwała podejmowana na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt stanowi akt prawa miejscowego, zawiera bowiem - obok postanowień indywidualno-konkretnych - postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym (por. np. wyrok NSA z dnia 12 października 2016r., II OSK 3245/16).

W § 2 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały, Rada Gminy wskazała, że zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom realizowane będzie poprzez: „1. *Odłowienie i umieszczenie bezdomnych zwierząt w Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w Zamościu, ul. Braterstwa Broni 161, 22-400 Zamość, na podstawie umowy zawartej pomiędzy Gminą Grabowiec a Miastem Zamość. (...)*

3. *Przekazywanie bezdomnych zwierząt pod tymczasową opiekę Gminy, obejmującą opiekę lekarsko-weterynaryjną, schronienie i wyżywienie. Całodobowa opieka weterynaryjna będzie świadczona przez lekarza weterynarii lecznicy dla Zwierząt w Grabowcu Pana Jerzego Fedurka, ul. Skierbieszowska 9, 22-425 Grabowiec.*”

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja § 2 pkt 3 Programu w brzmieniu: „*Przekazywanie bezdomnych zwierząt pod tymczasową opiekę Gminy, obejmującą opiekę lekarsko-weterynaryjną, schronienie i wyżywienie*” została podjęta z istotnym naruszeniem art. 11a ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt.

Zgodnie z treścią art. 11a ust. 2 pkt 1 tej ustawy, przedmiotowy Program winien regulować kwestie zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Ponadto, ustawodawca w art. 11 ust. 3 ustawy wprowadził zakaz odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a.

W przywołanych przepisach ustawa przewiduje obligatoryjnie zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt w uchwalonym przez radę gminy programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Tym samym nie jest dopuszczalne tymczasowe przetrzymywanie odłowionych zwierząt w miejscu innym niż schronisko.

Użyte przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 pkt 1 ustawy słowo „zapewnienie”, zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN oznacza „wypowiedź przekonującą, że coś jest albo będzie na pewno”; rzecz. od czas. „zapewnić” – „1. oświadczyć komuś, że coś jest lub będzie na pewno; 2. sprawić, że coś się stanie, lub ktoś uzyska coś” (za <https://sjp.pwn.pl>, podobnie: Nowy słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 1237).

W analizowanych przepisach ustawodawca nakłada na gminę obowiązek zapewnienia, czyli sprawienia, iż bezdomne zwierzęta odłowione na terenie gminy uzyskają miejsce w schronisku dla zwierząt i zawarcia stosownych postanowień w tym zakresie w uchwalonym programie.

Stosownie do treści art. 4 pkt 25 ustawy o ochronie zwierząt, ilekroć w ustawie jest mowa o „schronisku dla zwierząt” - rozumie się przez to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421, ze zm.).

Przepisy ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt precyzyjnie określają wymagania dla podejmowania i prowadzenia działalności nadzorowanej – w tym także – prowadzenia schronisk dla zwierząt (Rozdział 2 ustawy).

Ratio legis art. 11a ustawy sprowadza się zatem do wzmocnienia odpowiedzialności gmin za generowaną przez ich mieszkańców bezdomność zwierząt. Ustawa nie ogranicza przy tym obowiązków gminy

w powyższym zakresie wyłącznie do sytuacji standardowych, typowych, zwyczajnych. Celem ustawodawcy było urealnienie realizacji obowiązków gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi (por. m. in. wyroki NSA z dnia 13 marca 2013 r. sygn. II OSK 37/13; z dnia 30 marca 2016 r. sygn. II OSK 221/16).

Należy zatem przyjąć, że w uchwalanym corocznie programie Rada winna określić schronisko, jako jedyną kwalifikowaną prawnie placówkę, która będzie zapewniała miejsce dla zwierząt bezdomnych z terenu danej gminy w całym okresie obowiązywania programu. Schronisko stanowi obiekt (placówkę) właściwą do zapewnienia bezdomnym zwierzętom należytej opieki i ochrony. Tego rodzaju podmiot spełniać bowiem musi określone prawem wymagania, co z kolei gwarantuje należyty poziom zapewnianych usług. Nie jest zatem możliwe zastępowanie przez radę schroniska innymi podmiotami, które nie spełniają ustawowo określonych wymogów przewidzianych dla schroniska, nawet najlepiej prowadzonymi.

Powyższe stanowisko potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 3227/17, w którym stwierdzono, iż: *„Bez wątpienia bowiem, powołany powyżej art. 11 ust. 2 pkt 1 u.o.z. jednoznacznie wskazuje schronisko dla zwierząt jako obiekt (placówkę) właściwą do zapewnienia bezdomnym zwierzętom należytej opieki i ochrony. Tego rodzaju podmiot spełniać bowiem musi określone prawem wymagania, co z kolei gwarantuje należyty poziom zapewnianych usług. Racje i wnioski zaprezentowane przez sąd I instancji w zaskarżonym wyroku, choć niewątpliwie słuszne z punkt widzenia przedstawionej aksjologii, abstrahują jednak od uwarunkowań prawnych, a nadto także i faktycznych. Jak już wyżej bowiem wskazano, ustawodawca w przepisie art. 11 ust. 2 pkt 1 u.o.z. zdecydował, że zapewnienie bezdomnym zwierzętom opieki winno nastąpić poprzez umieszczanie ich w schronisku dla zwierząt. Treść normy prawnej zawartej w cytowanym przepisie nie budzi wątpliwości. Wskazana jednostka (schronisko) spełniać musi normatywnie określone wymagania (por. cytowana wyżej definicja tego pojęcia), co oznacza, że nie ma podstaw do dowolnego zastępowania przez lokalnego prawodawcę w stanowionych aktach prawnych, placówek o kwalifikowanych prawnie cechach (schronisko), podmiotami innymi, niespełniającymi ustawowo określonych wymogów (przylulisko).”*

Zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom w schronisku jest ustawowym obowiązkiem gminy. Schroniskiem, jak już zostało wskazane, jest miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami bezdomnymi, spełniające warunki określone w ustawie o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

Żaden przepis ustawy o ochronie zwierząt nie zezwala na przetrzymywanie wyłapanych zwierząt w miejscu tymczasowego przetrzymywania (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 września 2014 r., sygn. akt II SA/Go 576/14).

W świetle powyższego wprowadzenie w § 2 pkt 3 przedmiotowego Programu postanowienia przewidującego *przekazywanie bezdomnych zwierząt pod tymczasową opiekę Gminy, obejmującą opiekę lekarsko-weterynaryjną, schronienie i wyżywienie* (zd. pierwsze) stanowi istotne naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt.

Powyższe stanowisko organu nadzoru zostało wyrażone w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 26 kwietnia 2023 r., znak: PN-II.4131.118.2023, stwierdzającym nieważność uchwały Nr LII/296/2023 Rady Gminy Grabowiec z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Grabowiec na rok 2023”, w części obejmującej § 2 pkt 3 zdanie pierwsze Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIII/349/2024 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Grabowiec
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Grabowiec